



Beantwoording rondvragen

18R.00094

Van : Wethouder W.J.P. Kok
Portefeuille(s) : volksgezondheid
Datum : 08-02-2018
Contactpersoon : A. de Leeuw
Tel.nr. : 06-35113543
E-mailadres : leeuw.a@woerden.nl

Onderwerp: Beantwoording rondvragen over de zienswijze op het oprichten van een coöperatie door de GGDrU

Deze rondvragen zijn gesteld door de fractie van Onafhankelijken en CDA tijdens de vergadering van het forum Samenleving van 5 februari 2018.

In de vergadering is afgesproken om deze vragen schriftelijk te beantwoorden.

Beantwoording van de vragen:

zie volgende pagina

Inleiding:

Het raadsvoorstel 18R.00002 betreft zienswijze van de raad op de oprichting van een coöperatie van de GGDrU met 2 andere GGD'en. Die coöperatie is de door de GGD'en gewenste juridische verankering van de samenwerking ten behoeve van een nieuw Digitaal Dossier JGZ (DD JGZ). Het voorstel gaat niet over de aanschaf van een nieuw DDJGZ; het besluit daartoe is al veel eerder genomen.

De aanbesteding van een nieuw DDJGZ is noodzakelijk omdat enerzijds de huidige leverancier de huidige applicatie binnen afzienbare tijd niet meer zal onderhouden en anderzijds omdat GGDrU zich aan de Aanbestedingswet moet houden. In 2015/ 2016 zijn de voorbereidingen voor de aanbesteding gestart, zoals ook te lezen in de Begroting 2016 en de Kadernota 2017. Medio 2016 is besloten dat de GGDrU met meerdere GGD'en samen zou gaan werken in de aanbesteding en de ontwikkeling van een nieuw DDJGZ. De samenwerking is tot stand gekomen met GGD Hollands Noorden en GGD Twente omdat deze twee GGD'en ook werken met hetzelfde huidige systeem dat binnen afzienbare tijd niet meer ondersteund zal worden. De drie GGD'en hebben dus hetzelfde probleem en ook dezelfde toekomstvisie: deze twee GGD'en willen net als de GGDrU een systeem dat niet standaard is maar waar ze zelf keuzes kunnen maken, bijvoorbeeld de mogelijkheid om het dossier in te laten zien door ouders, waar cliënten zelf over kan besluiten om het te delen met een ander etc. Ook willen ze een Digitaal Dossier dat goed koppelbaar is ten behoeve van de samenwerking in het sociaal domein, met ketenpartners. Tenslotte is sturing op doorontwikkeling belangrijk. Voortdurende vernieuwing is noodzakelijk omdat steeds meer en steeds vaker aanvullende eisen gesteld worden aan digitale dossiers. Dat kan niet meer met de gangbare pakketten.

De gangbare leveranciers bieden bestaande systemen die gekenmerkt worden door een benadering vanuit het jaren geleden door hen bedachte systeem; het systeem is dan leidend en niet het werkproces van de jeugdgezondheidszorg en de GGD. De drie GGD'en hebben krachten gebundeld en zijn samen in omvang ook interessant voor andere aanbieders, nieuwkomers op deze markt. Het totale aantal van 25 GGD'en is een kleine markt. Eén GGD alleen is te klein om een verandering in de markt te realiseren. Door de bundeling ontstaat grotere inkoopkracht waarmee wel verandering in de markt kan worden gerealiseerd en meer sturing op doorontwikkeling van het nieuwe Digitaal Dossier mogelijk is. Bovendien is het door samenwerking mogelijk om de kosten voor inhuur van specifieke deskundigheid te delen. Voor een dergelijk groot ICT project is specifieke deskundigheid noodzakelijk. Andere GGD'en zijn ook ontevreden over de werkwijze van de huidige leveranciers. Als hun contractperiode afloopt kunnen ze aansluiten ('inbesteden'). Dan wordt de inkoopkracht nog groter. De businesscase is gemaakt op basis van 3 GGD'en. Als meer GGD 'en aansluiten is dat voor deze drie GGD'en financieel voordelig.

De samenwerking met de twee andere GGD'en moet goed en passend geregeld worden, dan ontstaat een stevige basis waarbij de drie GGD'en ten opzichte van elkaar goed weten waar zij aan toe zijn (elkaar binden) en naar de leverancier met één mond kunnen spreken. Passend voor de samenwerking is dat de GGD'en uitgaan van gelijkwaardig partnerschap, risico's voor de GGD organisaties kunnen uitsluiten, één partij richting de leverancier zijn en (op termijn) mogelijk andere GGD'en kunnen laten aansluiten. Dat kan met de coöperatie het best.

De GGDrU is niet vooruitgelopen op de zienswijzen van de raad. Voor de fase van de aanbesteding was het hebben van een coöperatie niet nodig. In deze fase is door de drie GGD'en met een samenwerkingsovereenkomst gewerkt. De coöperatie is van belang voor de fase van ontwikkeling, beheer, onderhoud en doorontwikkeling en ook voor het mogelijk instappen van andere GGD'en.

De raad heeft zorgen over de financiële risico's van het traject. Er zijn altijd risico's verbonden aan ICT-projecten. Door het samenwerken met de andere twee GGD 'en wordt dat risico gedeeld. Door de vorm van een coöperatie (met uitgesloten aansprakelijkheid) wordt het risico beperkt.

Daarom heeft het college als zienswijze voorgesteld om in te stemmen met de oprichting van de coöperatie.

Over financiële risico's (van ICT en van andere ontwikkelingen binnen de GGD) wil het college met de raad en met de directeur van de GGDrU in gesprek, tijdens een commissievergadering, op een geëigend moment (als de conceptbegroting van de GGDrU wordt opgesteld, begin van Q2). In het komende raadsvoorstel over de zienswijze op de Kaderbrief 2019 van de GGDrU zijn overigens de aandachtspunten betreffende financiële risico's verwoord.

Op de vragen die door Forumleden zijn gesteld vindt u hier de antwoorden. Voor meer informatie is een bijlage toegevoegd met een Q&A lijst (GGD, december 2017).

Vragen Onafhankelijken

- Is de coöperatie alleen voor jeugdzorg?

De coöperatie is alleen voor de ontwikkeling, onderhoud en beheer van het Digitaal Dossier Jeugdgezondheidszorg (DDJGZ), de GGD biedt geen jeugdzorg. Maar insteek is dat het nieuwe DDJGZ uiteindelijk leidt tot een GGD dossier, waarin een burger al zijn GGD-gegevens kan zien.

- waarom is er gekozen voor een coöperatie?

Er is een juridische inrichting nodig voor de samenwerking die de drie GGD'en zijn aangegaan voor het Digitaal Dossier Jeugdgezondheidszorg . Bij de keuze voor een rechtsvorm is uitgegaan van gelijkwaardig partnerschap, het uitsluiten van risico's voor de GGD organisaties, het vormen van één partij richting de leverancier en de mogelijkheid om op termijn andere GGD'en te kunnen laten aansluiten.

Er zijn alternatieven op de vorm van coöperatie maar die hebben nadelen (zie hieronder). Deze worden ondervangen door de vorm van de coöperatie te kiezen. Die nadelen zijn genoemd bij de kanttekeningen in het raadsvoorstel: een *meerpartijen overeenkomst* is mogelijk maar dan zijn meerdere overeenkomsten nodig om de aansprakelijkheid goed te regelen, dat is bewerkelijk. Het *opdrachtgeverschap kan belegd worden bij één GGD* maar ook dan zijn meerdere overeenkomsten nodig. Dat maakt het juridisch complex. Er zijn nog andere opties dan die in het voorstel worden genoemd. Deze hebben echter te grote nadelen:

- *Stichting*: een stichtingsbestuur is volkomen soeverein en waarborgt niet dat de GGD'en voldoende toezicht kunnen uitoefenen.
- *Besloten vennootschap*: hierbij is sprake van winstoogmerk (en die heeft de GGD niet) en is sprake van aandeelhouders. Met de GGD'en in de rol van aandeelhouders kan niet worden voldaan aan de toezichtsnorm, te weten dat door de GGD toezicht moet kunnen worden gehouden als ware het haar eigen dienst (en dat is van belang voor het kunnen toetreden van andere GGD'en). Een BV komt ook minder goed tegemoet aan gelijkwaardig partnerschap.

Onze jurist heeft het voorstel van de GGDrU beoordeeld en is van mening dat de vorm van de coöperatie een goede keus is.

- **hoever is de aanbesteding?** De aanbesteding is onlangs succesvol afgesloten; er is een definitieve gunning aan Finalist uit Rotterdam.

Wat zijn de kosten voor de aanschaf van het nieuwe systeem?

De eerste inzichten geven aan dat de financiële effecten van de aanbesteding binnen de budgettaire kaders van GGDrU kunnen worden opgevangen.

Momenteel wordt gewerkt aan een geactualiseerd financieel overzicht (nu de aanbesteding is afgesloten). Dat wordt aan het Algemeen Bestuur gepresenteerd op 28 maart.

- wat is het beoogde inleggeld?

Als een nieuwe entiteit wordt opgericht leggen de oprichters kapitaal in. Het inleggeld zal een bescheiden bedrag zijn, om de (beperkte) reguliere exploitatielasten van deze coöperatie te kunnen voldoen (bijvoorbeeld bankkosten, verzekeringspremies, kosten accountant, administratiekosten).

- Bovenaan pagina 3 staat uitgelegd waarom niet bij een bestaande coöperatie te participeren. Op pagina 2 staat: "Op termijn kunnen mogelijk andere GGD'en aansluiten", wat is hiervan het voordeel?

Er is een voordeel enerzijds doordat JGZ-organisaties door het gezamenlijk aankopen van een Digitaal Dossier (lagere kosten) dan ook met meer massa kunnen sturen op de gewenste doorontwikkeling van het Digitaal Dossier. In deze tijd worden namelijk steeds meer aanvullende eisen gesteld aan Digitale Dossiers bijvoorbeeld (veilige) koppelbaarheid zodat in de samenwerking tussen jgz-organisaties uitwisseling van gegevens - bijvoorbeeld bij verhuizingen van kinderen en ouders - eenvoudiger wordt.

Door het aansluiten van andere GGD'en ontstaan verdere schaalvoordelen omdat een instappende GGD een nog nader te bepalen bedrag eenmalig moet overdragen aan de al deelnemende GGD-en als vergoeding voor de eerder gemaakte (bouw/project)kosten.

Vragen CDA:

1. Het voorstel stelt dat de op te richten coöperatie in eerste instantie tot doel heeft om gezamenlijk een eigentijds Digitaal Dossier Jeugdgezondheidszorg (DDJGZ) op te zetten maar ook de mogelijkheid moet bieden om later een breed GGD dossier te ontwikkelen dat benut kan worden in de digitalisering van de GGDrU bedrijfsvoering. Tevens staat onderaan blz 1 dat voor de verdere ontwikkeling en inrichting van het DDJGZ een langdurig, bestendig en niet vrijblijvende samenwerkingsrelatie nodig is.

Vraag 1: Wat betekent dit nu voor het zelfstandige karakter van de GGDrU ten op zicht van de op te richten coöperatie met GGD Hollands Noorden en GGD Twente. Is dit niet een verkapte fusie aan het worden. Nee dat is het niet. Dat zou ook niet kunnen, de GGD'en zijn congruent aan de Veiligheidsregio's. De regio's liggen vast. De GGDrU blijft dus zelfstandig.

Vraag 2: Hoe en door wie wordt de coöperatie aangestuurd. De coöperatie krijgt een bestuur dat bestaat uit bevoegde vertegenwoordigers van de leden (de drie GGD'en), dit zijn de directeurs publieke gezondheid. Rechtshandelingen worden verricht door het bestuur van de coöperatie en voorbereid door medewerkers van de deelnemende GGD'en. Er zal geen personeel in de coöperatie worden aangesteld. De deelnemende GGD'en leveren dus capaciteit door werkzaamheden te laten verrichten door eigen medewerkers.

Vraag 3: Hoe is de besluitvorming in/over de coöperatie tussen de 3 GGD's geregeld bv stemverhoudingen ? Het stemrecht, de stemverhouding en de stembepaling worden geregeld in de oprichtingsakte. Uitgangspunt is gelijkwaardigheid.

2. Halverwege blz 2 van het voorstel staat dat indien wordt gekozen voor een coöperatie met uitsluiting van aansprakelijkheid voor de leden (en daar kiest men voor), dan zijn de leden niet aansprakelijk voor de door de coöperatie geleden verliezen. Alleen het inleggeld kunnen de leden

kwijtraken.

Vraag 4: Wie is dan wel verantwoordelijk voor geleden verliezen van de coöperatie? Dat is de coöperatie. De deelnemers van de coöperatie zijn verantwoordelijk voor de exploitatie. Voor de exploitatie is budget beschikbaar en de opdracht is om daarbinnen te blijven. Ongeacht welke juridische samenwerkingsvorm er is. Als er sprake zou zijn van een negatieve exploitatie is dat vergelijkbaar met andersoortige tegenvallers in de bedrijfsvoering van de GGDrU. Ook de orde van grootte is vergelijkbaar met de risico's die de GGDrU loopt met andere onderdelen van de bedrijfsvoering. De prognoses en risico's en resultaten maken onderdeel uit van de reguliere managementrapportages.

Vraag 5: Hoe groot is dat inleggeld voor gemeente Oudewater? De gemeente betaalt geen inleggeld, dat doet de GGDrU.

Vraag 6: Hoe verhoudt zich deze zinsnede met de zinsnede (halverwege blz 2) dat door de keuze voor een coöperatie de risico's op bestuurlijke complexiteit en juridische aansprakelijkheid het best ondervangen zijn? De risico's op bestuurlijke en juridische complexiteit en aansprakelijkheid zijn van toepassing op *alle* verschillende vormen van samenwerking. De coöperatie blijkt de meest geschikte vorm.

3. In de paragraaf Financiën staat dat de samenwerking in de coöperatie financiële voordelen oplevert. Echter wordt nauwelijks in dit voorstel gesproken over de financiële risico's. Het is bekend dat de afgelopen vele jaren veel grote digitaliseringsprojecten zijn mislukt dan wel tot hoge meerkosten hebben geleid.

Vraag 7: Gaarne meer inzicht in deze (met name financiële) risico's voor de gemeente

Oudewater; In zijn algemeenheid is het zo dat er een financieel risico is voor alle deelnemende gemeenten aan de GGDrU: indien er een tekort is aan financiële middelen, kan worden voorgesteld de bijdrage van gemeenten te verhogen. Niet nadat eerst is onderzocht of ruimte te vinden is binnen de begroting van de GGD. De financiële situatie is altijd een belangrijke overweging bij besluiten die de GGD (het Algemeen Bestuur bestaande uit alle wethouders van de deelnemende gemeenten) neemt. En er zijn meer overwegingen: wettelijke verplichtingen, veiligheid van en kwalitatief goede zorg voor onze inwoners.

Voor wat betreft de financiële risico's aangaande de recente ontwikkelingen, o.a. die van het DDJGZ: deze maand ontvangt u een raadsvoorstel over de zienswijze op de Kaderbrief 2019 van de GGDrU, de kaders voor de begroting 2019. Deze Kaderbrief biedt nog geen concrete cijfers. Er wordt wel gesproken over onzekerheden en risico's. Als zienswijze wordt dan ook voorgesteld dat de raad ervan uitgaat dat de GGD dekking vindt voor kosten en eventuele tegenvallers. En de vraag aan de directeur van de GGD een presentatie te geven over het risicomanagement. Het college heeft inmiddels de directeur van de GGDrU uitgenodigd om naar de raad (Forum) te komen. Zij kan dan een toelichting geven en met de raad in gesprek gaan over de risico's. Dat kan het best als de conceptbegroting van de GGD opgesteld wordt.

4. **Vraag 8: Op welke wijze wordt er bestuurlijk sturing en controle op gezet dat de financiële risico's tot het uiterste beperkt blijven?** zie ook vraag 7. Het Algemeen Bestuur waarin ook onze gemeente vertegenwoordigd is, stuurt, monitort en controleert. De gemeenteraad geeft zienswijzen, die betrokken worden bij de besluitvorming en bij de invulling (bijvoorbeeld bij het opstellen van de oprichtingsakte van de cooperatie). De financiële risico's van ontwikkelingen in de GGD (o.a. het DDJGZ) zijn als aandachtspunt in de zienswijze op de Kaderbrief opgenomen omdat ze daar thuis horen. Het voorliggende voorstel tot het oprichten van een coöperatie gaat

niet over de financiële risico's van het traject DDJGZ, alleen over de juridische vorm van samenwerken.

5. In de paragraaf "samenhang met eerdere besluitvorming staat dat de Raad op 16 augustus 2016 toestemming aan het college heeft gegeven om te besluiten over een wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling.

Vraag 9: Op genoemde datum heeft geen raadsvergadering plaatsgevonden. **Klopt het dat hier het raadsbesluit van 22 september 2016 bedoeld is ?** ja dat klopt, de datum van het raadsvoorstel is 16 augustus, maar de datum van het besluit is inderdaad 22 sept 2016.

Bijlagen:

QenA oprichting coöperatie – corsanummer 18.002360

W.J.P. Kok
wethouder

Vragen en antwoorden bij het zienswijze verzoek inzake oprichting van een coöperatie met twee andere GGD'en ten behoeve van het ontwikkelen en implementeren van een GGD Digitaal Dossier

Achtergrond en tijdspad

In augustus van 2016 ontvingen de leden van het algemeen bestuur van GGDrU en hun ondersteunend ambtenaren een notitie met verdiepende achtergrondinformatie over de meerwaarde van samenwerking in de vorm van een coöperatie voor de GGDrU ten opzichte van andere vormen van samenwerking. Deze notitie volgde op het besluit van het bestuur van mei 2016 en juni 2016 om met meerdere GGD'en samen te werken in de aanbesteding en ontwikkeling van een nieuw DD JGZ en daarvoor de mogelijkheid tot deelname in een coöperatie te verkennen.

De notitie geeft een samenvattend beeld van de overwegingen om te komen tot een coöperatie voor de verdere inrichting en ontwikkeling van nu een digitaal dossier JGZ en mogelijk in de toekomst een GGD Dossier. Deze notitie is als bijlage nogmaals toegevoegd.

Destijds was de gedachte dat het zou gaan om deelname aan een bestaande coöperatie. Daarom is toen ook het voorstel tot wijziging van de GR in gang gezet om het überhaupt mogelijk te maken deel te nemen in juridische entiteiten. Dat heeft ertoe geleid dat de GR er nu in voorziet dat dit kan, waarbij per situatie opnieuw een zienswijzeronde langs de gemeenteraden plaats dient te vinden.

In september 2016 is het algemeen bestuur geïnformeerd over de programma organisatie die de GGD'en ingericht hebben om de aanbesteding te leiden en begeleiden. In de volgende vergaderingen daarna, is het algemeen bestuur door middel van presentaties en rapportage op de hoogte gehouden van de vorderingen in het programma.

Wat willen we gezamenlijk bereiken

De markt levert op dit moment geen kant en klare oplossing voor een GGD-dossier, maar wel oplossingen voor digitale JGZ dossiers (DD JGZ). Deze oplossingen kenmerken zich door een systeemgerichte benadering, waarbij het proces volgend is op de systeeminrichting die door leveranciers is gekozen. Over deze werkwijze bestaat ontevredenheid bij de huidige 25 GGD'en. Zij besteden periodiek hun eigen DD JGZ aan en komen uit bij een van de huidige marktpartijen, waarmee de ontevredenheid in stand wordt gehouden.

De GGD'en Hollands Noorden, regio Utrecht en Twente hebben het initiatief genomen om de krachten te bundelen om te komen tot de gezamenlijke ontwikkeling van een GGD-dossier waarbij juist het GGD-werkproces leidend is voor de systeeminrichting. Door de krachten te bundelen ontstaat inkoopkracht, waarmee een verandering in de markt kan worden gerealiseerd.

Naast de eenmalige ontwikkeling is het de wens om zowel beheer en onderhoud als verdere doorontwikkeling gemeenschappelijk onder te brengen in een samenwerkingsvorm die voldoende waarborgen biedt voor contractmanagement, aansprakelijkheid, financiële transparantie. De huidige samenwerkingspartners delen de wens om het opleverde product na ontwikkeling beschikbaar te stellen aan andere GGD'en.

Samen staan we sterk

Samenwerking van GGD'en op dit dossier biedt voordelen. Enerzijds gaat het om het delen van de kosten van de aanbesteding. Anderzijds gaat het om het bundelen van inkoopkracht; de drie GGD'en samen kunnen met meer massa inkopen, en zijn daarmee voor meer en andere leveranciers interessant. Vergelijk: ruim 2 mln inwoners in het samenwerkingsverband tegen 0,9 mln inwoners voor regio Utrecht.

In de huidige markt van aanbieders van JGZ-dossiers blijkt keer op keer dat de standaardaanbieders van JGZ-dossiers niet innovatief zijn en wensen van gebruikers voor doorontwikkeling niet of nauwelijks honoreren.

GGDrU wil komen tot een eigentijds digitaal dossier voor haar inwoners. Een dossier waarin professionals hun werk conform de eisen die daaraan gesteld worden kunnen registreren, waar de cliënt zelf ook in kan kijken en zelf over kan besluiten om het te delen met een ander, zelf afspraken in kan maken etc. Het AB van GGDrU heeft daartoe uitdrukkelijk opdracht gegeven.

Door samen te werken met twee andere GGD'en die dezelfde visie hebben, ontstaat een inkopende partij die door haar omvang meer eisen kan stellen aan de leverancier, met andere woorden een partij die zelf bepalend kan zijn op de inrichting van het aan te kopen dossier. Bovendien wordt door de grotere omvang van de opdracht het ontwikkelen van een JGZ/GGD-dossier interessant voor meer en andere leveranciers, dan de gebruikelijke aanbieders van digitale JGZ-dossiers. En dat is nodig om tot meer innovatieve oplossingen te komen.

Een voorbeeld van deze inkoopkracht komt tot uitdrukking in wijze van aanbesteding. Door het bundelen van krachten en delen van kosten was het mogelijk een aanbesteding te doorlopen op basis van een concurrentiegericht dialoog. Dit is een intensieve vorm van aanbesteden waarbij opdrachtgever en opdrachtnemer in dialoog treden om zo te komen tot een optimale vertaling van gebruikersbehoefte in een technische oplossing. Dit heeft bijgedragen aan het innovatieve karakter van inschrijvingen.

Een digitaal dossier JGZ/GGD vraagt om een aanzienlijke beheersopgave die door de GGD moet worden ingevuld. In de huidige situatie zijn bij elke GGD beheerfuncties kwetsbaar in de bezetting, wat voor kwetsbaarheden zorgt in de stabiliteit en continuïteit van het huidige digitaal dossier JGZ. Door samen te werken in het beheer worden deze kwetsbaarheden opgelost zonder dat dit extra financiële opgaven met zich brengt.

Na de aanbesteding van het digitaal dossier JGZ/GGD-dossier zal het nodig zijn om verder te innoveren op de aanwezige ICT-omgeving. Door samen te werken wordt gebruik gemaakt van het aanwezige volume en de innovatiekracht, vanuit dezelfde visie. Dit komt de innovatiekracht van de gezamenlijke GGD'en ten goede.

Uiteindelijk willen de drie GGD'en verdere samenwerking met andere GGD'en mogelijk maken, om de inkoopkracht nog groter te maken, en de inrichtingsautonomie ten opzichte van marktpartijen eveneens.

Waarom wil GGdrU de samenwerking met de twee GGD'en juridisch vastleggen?

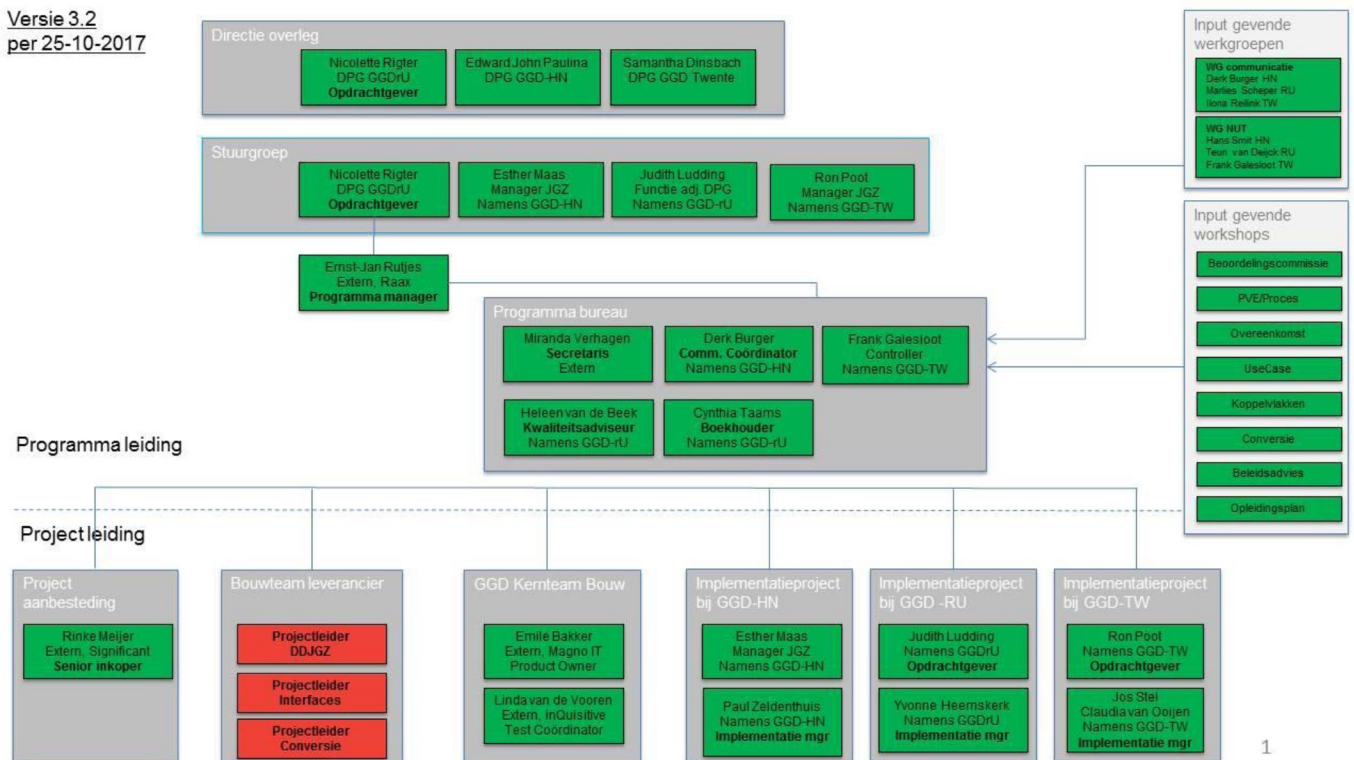
Samenwerken op ICT-gebied vraagt om een langdurige, bestendige en niet vrijblijvende samenwerkingsrelatie tussen de drie GGD'en. Daarbij hoort een gedegen structuur, die enerzijds zo licht mogelijk moet zijn, en tegelijkertijd voldoende duidelijkheid biedt: voor de deelnemers zelf en de leverancier. Het is een gegeven dat ICT projecten over het algemeen een hoog risicoprofiel (complexiteit) kennen ten aanzien van de benodigde financiële middelen en personele inzet om een werkende ICT applicatie te verkrijgen.

Door de samenwerking goed en passend te regelen ontstaat een stevige basis waarbij de drie GGD'en ten opzichte van elkaar goed weten waar zij aan toe zijn (elkaar binden) en naar de leverancier met één mond kunnen spreken.

Is er documentatie beschikbaar waaruit blijkt hoe het programma en de programmaorganisatie is opgezet?

Het programma is in september 2016 gestart. Er is een integrale stuurgroep met vertegenwoordigers per GGD. Het programma doorloopt 4 fases: initiatief, definitie, uitvoering en nazorg. De initiatief en definitiefase zijn afgerond. Op dit moment is het programma in de uitvoeringsfase. In deze fase is de aanbesteding uitgevoerd, gunning is aanstaande en voorbereidingen voor de bouw en ontwikkeling zijn opgestart. De programma-opzet en de voortgang is gedeeld in AB-vergaderingen van GGDrU. Voorts is er een ambtelijke klankbordgroep, die op gezette tijden wordt geïnformeerd.

De programma organisatie is hieronder afgebeeld. De stuurgroep is het besluitvormend orgaan, waarin elke GGD vertegenwoordigd is en wordt voorgezeten door directeur Publieke Gezondheid van regio Utrecht. De stuurgroep heeft mandaat ontvangen van de drie directeuren. De besluitvorming voor de stuurgroep wordt door de programmamanager en programmabureau voorbereid. Er is gekozen voor een lichte structuur die zich kenmerkt door met werkgroepen te werken. Hieraan nemen vertegenwoordigers van de drie GGD'en deel en als nodig ondersteund met externe adviseurs.



Programma organogram

Contractmanagement

Het contractmanagement wordt door de coöperatie overgenomen na oprichting daarvan. Tot het moment dat de coöperatie contractpartner wordt is GGDrU de aanspreekpartner van de leverancier voor het proces van begeleiden van de ontwikkeling van het DD JGZ.

De overeenkomst voor de bouw (ontwikkeling) is onderdeel van de aanbesteding. Hierin zijn bepalingen opgenomen die het kader vormen voor werkwijze en op te leveren product.

Als onderdeel van het contract worden service level agreements (SLA's) voor de beheer en onderhoudsfase met de leverancier afgesproken.

De bedoeling is dat alle contracten, zowel ontwikkelcontract als SLA, worden ondergebracht in de coöperatie. Tot die tijd delen de drie GGD'en de invulling van de werkzaamheden onder eigen medewerkers. Dit zijn dezelfde mensen die op dit moment ook betrokken zijn bij het programma.

De kosten van bovenstaande activiteiten worden voor een gelijk deel gedragen door elk van de drie GGD'en. Personele inzet wordt bij voorkeur in een gelijkwaardige omvang geleverd door elk van de drie GGD'en. De kosten van de inzet van eigen personeel worden onderling niet verrekend, ook als de inzet per GGD ongelijk verdeeld zou zijn.

Is in de aanbestedingsdocumenten voorzien in het inzetten van een coöperatie?

In de aanbestedingsdocumentatie is verwezen naar de mogelijkheid dat de aanbestedende GGD'en de opdracht aan een andere entiteit, een coöperatie kunnen overdragen:

"Een optie is dat deze samenwerking tussen de GGD'en wordt geformaliseerd in een coöperatieve vereniging ("een Coöperatie"). De doelstelling van de Aanbestedende Dienst is om naast de drie GGD'en meer GGD'en (25 in Nederland) de mogelijkheid te bieden eveneens te kunnen beschikken over hetzelfde systeem. Nederland telt op het moment van aanbesteden in totaal 25 GGD'en, waarvan de overige 22 mogelijkserwijs in de toekomst kunnen toetreden tot een Coöperatie voor afname van een omgeving van het GGD Dossier middels sublicentiëring. Om dit mogelijk te maken zal de Opdracht middels contractoverneming overgaan op een Coöperatie. Inschrijver is verplicht aan deze mogelijke contractoverneming zijn medewerking te verlenen (6:159 BW) en gaat hier door middel van inschrijving mee akkoord. "

Op grond van deze bepaling hebben inschrijvers zich akkoord moeten verklaren met (eventuele) overdracht aan een coöperatie.

Tot medewerking aan een (eventuele) overdracht aan een andere rechtspersoon (BV, stichting of gemeenschappelijke regeling) hebben de inschrijvers zich niet verplicht, zij hebben dat wel gedaan voor de rechtsvorm coöperatie.

Aanbestedingsrechtelijk kader

Op grond van de Aanbestedingswet vallen opdrachten van een aanbestedende dienst naar aan andere rechtspersoon in uitgangspunt onder het bereik van die wet. Op grond daarvan dient bijvoorbeeld in principe de opdracht van de ene aanbestedende dienst aan een andere te worden aanbesteed.

Op dit uitgangspunt/principe kent de Aanbestedingswet echter een aantal uitzonderingen. In dit geval zijn relevant:

- Door een aanbestedende dienst verleende alleenrechten (2.24 sub a Aw);
- Geïstitutionaliseerde samenwerking (2.24a Aw);
- Geïstitutionaliseerde samenwerking met gezamenlijk toezicht (2.24b Aw).

De overdracht aan een rechtspersoon (de coöperatie) vormt een vorm van geïstitutionaliseerde samenwerking (2.24a/b Aw), ook wel quasi-in house uitzondering genoemd. Daarvoor gelden verschillende criteria, zoals het toezichts- en merendeelcriterium. Door de GGD'en zal dienen te worden geborgd dat daaraan wordt en zal blijven worden voldaan. In Europese jurisprudentie is meermaals geoordeeld dat –

mits goed vorm gegeven – de coöperatie een geschikte rechtsvorm is voor toepassing van de quasi-in house uitzondering.

Waarom is gekozen voor een coöperatie en niet voor een stichting, BV, gemeenschappelijke regeling of overeenkomst?

Wat in dit geval belangrijk is bij de keuze voor een rechtsvorm voor de samenwerking is dat de GGD'en uitgaan van gelijkwaardig partnerschap, risico's voor de GGD organisaties kunnen uitsluiten, één partij richting de leverancier zijn en (op termijn) mogelijk andere GGD'en kunnen laten aansluiten.

Stichting

Een stichting is een rechtsvorm bedoeld om een sociaal of ideëel doel te realiseren, waarvoor vermogen bijeen wordt gebracht. Een stichting heeft een bestuur, maar kent geen leden, heeft geen achterban. Het stichtingsbestuur, eventueel in samenspraak met een toezichtsorgaan, is volkomen soeverein. Er kunnen wel statutaire regels zijn voor wie lid is van het stichtingsbestuur (of een bestuursorgaan). Het bestuur richt zich naar de belangen van de stichting. De stichtingsvorm waarborgt niet dat de GGD'en voldoende toezicht kunnen uitoefenen als vereist voor het gebruik kunnen maken van de quasi-inhouse norm. Een stichting komt ook niet tegemoet aan het criterium gelijkwaardig partnerschap en is niet geschikt voor actieve samenwerking van de GGD'en zelf.

Besloten Vennootschap (BV)

Een BV is een rechtspersoon met winstoogmerk als een kerneigenschap en is daarom het meest geschikt voor het uitoefenen van een bedrijf. Een BV kent aandeelhouders, die het kapitaal verschaffen. In het onderhavige geval zou dit betekenen dat de GGD'en aandeelhouders zouden worden in de B.V. Aandeelhouders kunnen het bestuur (directie) aanwijzen, schorsen en ontslaan, maar niet aanwijzingen geven. Het bestuur dient voorts primair het belang van de B.V., niet de belangen van de aandeelhouders. Met de GGD'en in de rol van aandeelhouders kan niet worden voldaan aan de toezichtsnorm, te weten dat door een GGD toezicht moet kunnen worden gehouden als ware het haar eigen dienst. Daarmee kan geen gebruik worden gemaakt van de quasi inhouse uitzondering. Een BV komt minder goed tegemoet aan gelijkwaardig partnerschap en is niet geschikt voor actieve samenwerking van de GGD'en zelf. Bovendien is bij de GGD'en geen sprake van winstoogmerk c.q. bedrijf uitoefenen.

Gemeenschappelijke regeling

De wetgever heeft gemeenschappelijke regelingen bedoeld als samenwerkingsvorm voor gemeenten, provincies en waterschappen.

Daarnaast stelt de Wgr dat uitsluitend besturen van gemeenten, provincies of waterschappen deze organisatievorm kunnen oprichten, GGD'en kunnen dit dus niet. Vanwege deze restrictie lag het niet voor de hand om deze optie nader te verkennen.

(Meerpartijen)overeenkomst

In geval van werken met overeenkomsten kan dat in de vorm van gedeeld opdrachtgeverschap. De drie GGD'en worden elk (apart) partij voor de leverancier/opdrachtnemer. Elke GGD sluit een overeenkomst af met de leverancier. In dat geval zullen de GGD'en per contractsonderwerp moeten onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de rechten en plichten onderling te delen dan wel te verdelen en zullen de GGD'en reeds voorafgaand aan het opstellen van de overeenkomsten overeenstemming moeten bereiken welke rechten en plichten iedere partij zal dragen.

Het opdrachtgeverschap kan ook worden belegd bij één van de GGD'en. In deze variant sluit één GGD een overeenkomst met de leverancier/opdrachtnemer voor de bouw en ontwikkeling van het digitaal dossier JGZ/GGD-dossier. Als de bouw en ontwikkeling van het JGZ/GGD-dossier is afgerond, kunnen alle GGD'en er vervolgens individueel voor kiezen om voor de implementatiefase een overeenkomst tot implementatie van het ontwikkelde digitaal dossier JGZ/GGD-dossier aan te gaan met de opdrachtnemer.

Deze mogelijkheid betekent dat de ene GGD die contractspartij is voor de bouw en ontwikkeling, de rechten krijgt maar ook alle risico's loopt voor de ontwikkeling van het digitaal dossier JGZ. De andere GGD'en kunnen formeel geen rechten en plichten jegens leverancier/opdrachtnemer inroepen. Om dat wel te kunnen, zal de opdrachtgevende GGD zich jegens de andere GGD'en die aanspraak wensen te hebben in de ontwikkelfase, moeten verbinden door middel van (meerpartijen)overeenkomsten met de andere GGD'en.

Coöperatie

Een coöperatie is een speciale vorm van een vereniging, die bij notariële akte wordt opgericht, waarbij alle leden in uitgangspunt gelijkwaardig en zelfstandig zijn en samenwerken om in een gezamenlijke behoefte te voorzien, bijvoorbeeld om een project of bedrijf uit te voeren ten behoeve van haar leden. De coöperatie sluit in dat kader overeenkomsten met haar leden. Omdat de coöperatie een zelfstandige rechtspersoon is, is ze zelf aansprakelijk voor haar handelen. In geval van een coöperatie met uitgesloten aansprakelijkheid (UA) is verhaal op de leden uitgesloten; de leden van een coöperatie zijn niet aansprakelijk voor overeenkomsten of rechtshandelingen die de coöperatie afsluit of verricht. De aansprakelijkheid van leden beperkt zich meestal tot hun inbreng in de coöperatie. Over de minimale omvang van het kapitaal van een coöperatie en aansprakelijkheid voor tekorten van de coöperatie worden in de statuten afspraken vastgelegd. Hiermee wordt o.a. het financiële risico voor de GGD ingeperkt.

Indien het opdrachtgeverschap wordt belegd bij een coöperatie, wordt de coöperatie contractspartner bij de overeenkomst met de opdrachtnemer. De drie GGD'en zijn geen contractspartij, sluiten op hun beurt wel overeenkomsten met de coöperatie, en kunnen hun invloed op (het handelen van) de coöperatie uitoefenen door middel van de aan hun lidmaatschap van de coöperatie verbonden (stem)rechten. Dit betekent dat er geen (ver)deling van rechten en plichten per contractsonderwerp nodig is en dat wordt voldaan aan de eisen voor de quasi inhouse uitzondering.

De meerwaarde van de coöperatie is voorts ook gelegen in het feit dat er één aanspreekpunt is voor de leverancier. De rechtsonzekerheid, complexiteit, alsmede de tijdsspanne en de kosten zijn bij een gedeeld opdrachtgeverschap groter dan bij een coöperatie als opdrachtgever. Daarnaast biedt de coöperatie de voordelen van schaalbaarheid, zodat ook nieuwe GGD-instellingen eenvoudig kunnen toetreden. Tot slot kan de aansprakelijkheid van de leden van de coöperatie worden uitgesloten, en bij de coöperatie worden belegd.

Kan bij een coöperatie de aansprakelijkheid van leden worden beperkt of uitgesloten? Kunnen individuele leden aansprakelijk worden gesteld voor schade voortvloeiend uit rechtshandelingen verricht door de coöperatie?

Een coöperatie kan als coöperatie UA (uitgesloten Aansprakelijkheid) vorm worden gegeven. In dat geval is de aansprakelijkheid van de leden voor de handelingen van de coöperatie uitgesloten.

Is er een risicoanalyse gemaakt mbt de meest relevante samenwerkingsvormen ten behoeve van opdrachtgeverschap en beheer en ontwikkeling?

Ja, er is een risicoanalyse gemaakt op het niveau van de drie samenwerkende GGD-en en daarnaast ook nog een analyse louter vanuit het perspectief van GGDrU, voor de vormen:

- één GGD is opdrachtgever, met onderliggende individuele overeenkomsten met andere GGD-en;
- een meerpartijenovereenkomst;
- deelnemen aan een bestaande coöperatie
- werken met een nieuw op te richten coöperatie.

Daarbij zijn risico's benoemd, is de kans op ontstaan daarvan geschat en is de impact daarvan gewogen. Op basis daarvan ontstaat een score voor de onderscheiden risico's. Vervolgens is bedacht welke beheermaatregelen voor de hoog scorende risico's genomen moeten worden. Deze risicoanalyses, inclusief te nemen maatregelen is besproken in de vergadering van 9 november van het DB van GGDrU.

Recentelijk blijkt er een vaststellingsovereenkomst te zijn gesloten: waarom is die er, wat staat erin en in hoeverre heeft GGDrU daarmee te maken?

Het huidige programma waaraan GGD HN, RU en TW deelnemen om te komen tot een digitaal dossier JGZ/GGD-dossier, volgt op een eerder initiatief van GGD Hollands Noorden en GGD Hollands Midden. De aanvankelijke bedoeling van GGDrU was om hierbij aan te sluiten. Echter, de leverancier van dit eerdere initiatief kon niet tijdig leveren en er is een geschil ontstaan tussen de genoemde twee GGD'en en die leverancier. Onderdeel van dit eerdere traject was oprichting van de coöperatie GGD Support. Dit was destijds geadviseerd door TeekensKarstens advocaten notarissen. Bij start van het nieuwe programma is overeengekomen met de 3 GGD'en om zoveel als mogelijk reeds beschikbare producten te hergebruiken. Ook de bestaande coöperatie GGD Support viel hier onder. De vaststellingsovereenkomst is opgesteld om nieuwe toetreders tot de bestaande coöperatie GGD Support te vrijwaren van claims die voortvloeien uit het eerdere stopgezette traject. Naar aanleiding van voortschrijdend inzicht uit het kort geding (dat voor de offertefase deze zomer heeft gespeeld) in de huidige aanbestedingsprocedure heeft een second opinion plaatsgevonden op deze vaststellingsovereenkomst. Vastgesteld is dat deze in onvoldoende mate vrijwaring biedt voor aansprakelijkheid en dat nieuwe toetreders (i.c. GGdrU en GGD Twente) "besmet" kunnen worden met claims uit het eerdere traject. Daarom is besloten om een nieuwe coöperatie op te richten.

Wordt een bewerkersovereenkomst opgesteld met de opdrachtnemer, ter waarborging van de privacygegevens? Is er een concept van deze overeenkomst?

In de ontwikkel- en implementatieovereenkomsten zijn bepalingen opgenomen over privacy. Bepaald is dat partijen een separate bewerkersovereenkomst sluiten die voldoet aan de meest recente richtsnoeren van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) ter zake. Het opstellen van de bewerkersovereenkomst is onderdeel van de contractvorming met de leverancier en zal als bijlage bij de overeenkomst worden opgenomen. Deze bijlage is in januari 2018 beschikbaar. Een privacy impact assessment in de zin van de nieuwe algemene verordening gegevensverwerking (mei 2018) is opgesteld.

Worden nieuwe inkoopvoorwaarden opgesteld of wordt gebruik gemaakt van de inkoopvoorwaarden van één van de deelnemende GGD'en?

Bij het aangaan van de overeenkomst zijn de algemene inkoopvoorwaarden van GGD regio Utrecht van toepassing. Het ligt voor de hand dat de coöperatie dezelfde inkoopvoorwaarden zal hanteren.

Kan inzicht worden gegeven in te hanteren uitgangspunten voor de op te richten coöperatie?

Op grond van eerdere ervaring en ingewonnen juridisch advies wordt in ieder geval de volgende aandachtspunten betrokken bij het opstellen van een oprichtingsakte van een nieuw op te richten coöperatie.

Doel

De coöperatie heeft ten doel de behartiging van de belangen van haar leden, in het bijzonder doch niet uitsluitend, door het inkopen, (verder) ontwikkelen, onderhouden en in stand houden van computer- en internetapplicaties ('programmatuur') die de leden kunnen ondersteunen bij uitvoering van taken die aan haar leden bij of krachtens de wet zijn gesteld.

Vertegenwoordiging

GGDrU is één van de leden van de coöperatie. Het bestuur bestaat uit de bevoegde vertegenwoordigers van alle leden. Elk lid vaardigt één bevoegde vertegenwoordiger af. Er is dus geen sprake van een vertegenwoordiging vanuit de gemeenten in het bestuur van de coöperatie. Het stemrecht, stemverhouding en de stembepaling worden geregeld in de oprichtingsakte.

Mandaat

Het mandaat aan het bestuur van de coöperatie wordt ingekaderd door het doel van de coöperatie, de opdracht aan de coöperatie en door de algemene vergadering vastgestelde financiële kaders van de coöperatie. Rechtshandelingen worden verricht door het bestuur van de coöperatie. De rechtshandelingen worden voorbereid door medewerkers van de deelnemende GGD'en. Er zal geen personeel in de coöperatie aangesteld worden. De deelnemende GGD'en leveren capaciteit door werkzaamheden te laten verrichten door eigen medewerkers.

Financiële consequenties

In zijn algemeenheid zijn de deelnemers verantwoordelijk voor de exploitatie van de coöperatie. Als er sprake zou zijn van een negatieve exploitatie is dat vergelijkbaar met andersoortige tegenvallers in de bedrijfsvoering van de GGDrU. Ook de orde van grootte is vergelijkbaar met de risico's die GGDrU loopt met andere onderdelen van de bedrijfsvoering. De prognoses van de risico's en resultaten maken onderdeel uit van de reguliere managementrapportages aan het bestuur.

Hoe ziet het verdere besluitvormingsproces er uit?

Het voorstel tot oprichting van een coöperatie is conform het gestelde in de gemeenschappelijke regeling (dit na wijziging van de regeling in 2017) voor zienswijze voorgelegd aan de raden. Het voorstel zelf staat ter besluitvorming geagendeerd in de vergadering van het algemeen bestuur van GGDrU van 28 maart 2018. Het besluiten tot het deelnemen in een private rechtsvorm is een bevoegdheid van het algemeen bestuur

(zij het enkel nadat de raden in de gelegenheid gesteld zijn een zienswijze uit te brengen).

Het ligt voor de hand dat de algemeen besturen (ook de besturen van GGD Hollands Noorden en Twente doorlopen een soortgelijk traject) het feitelijk oprichten van de coöperatie en daarmee het laten formuleren van een oprichtingsakte/statuten (bij het oprichten van coöperaties wordt gesproken van een oprichtingsakte) opdragen aan de dagelijks besturen. Het ligt dan wel in de rede dat het algemeen bestuur kaders en uitgangspunten formuleert waar de oprichtingsakte aan dient te voldoen. Daarbij worden in ieder geval de zienswijzen van de raden betrokken en is ieder college in de gelegenheid aanvullende uitgangspunten in te brengen middels zijn lid in het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur stelt in gezamenlijkheid de uitgangspunten vast.

Het dagelijks bestuur stelt in samenwerking met de besturen van de andere GGD'en de oprichtingsakte op en vast. Het feitelijk opstellen van de oprichtingsakte wordt begeleid en uitgevoerd door de programma organisatie. De oprichtingsakte wordt ter informatie gedeeld met de colleges van de deelnemende gemeenten.

Het eigenlijke moment van oprichten is afhankelijk van het verloop van de besluitvorming in de drie GGD'en. Naar verwachting wordt deze afgerond in juni 2018 en kan de coöperatie daarna worden opgericht.